

## Régimen legal mexicano de las responsabilidades administrativas

Mexican legal regime of administrative responsibilities

Adrián POLANCO POLANCO\*

**RESUMEN:** Inicialmente se hace énfasis en el problema de la corrupción en México, realizando una descripción de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y estableciendo parámetros para el análisis del Derecho administrativo sancionador. Describe el Sistema Nacional Anticorrupción, como una instancia a través de la cual se coordinan las autoridades a los tres órdenes de gobierno, para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, y los hechos de corrupción, así como lo concerniente a la fiscalización y control de los recursos públicos, que tiene como principal característica la de regular las faltas y las sanciones administrativas, tanto de los servidores públicos y de los particulares. El autor propone un modelo que unifique y permita la aplicación de sanciones administrativas para los servidores públicos y particulares, desde la perspectiva garantista.

**PALABRAS CLAVE:** corrupción; responsabilidades administrativas; servidores públicos; Sistema Nacional Anticorrupción; Derecho Administrativo Sancionador.

---

\* Maestro en Derecho Procesal por la Universidad Nacional del Rosario, Argentina y Maestro en Derecho, titulado con mención honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Asignatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: <polanco\_adrian@hotmail.com>. Fecha de recepción: 21/05/2018. Fecha de aprobación: 20/09/2018.

**ABSTRACT:** Initially, emphasis is placed on the problem of corruption in Mexico, making a description of the General Law of Administrative Responsibilities and establishing parameters for the analysis of sanctioning administrative law. Describes the National Anticorruption System, as an instance through which the authorities coordinate with the three levels of government, to prevent, detect and punish administrative responsibilities, and acts of corruption, as well as what concerns the control and control of public resources, whose main characteristic is to regulate faults and administrative sanctions, both public servants and individuals. The author proposes a model that unifies and allows the application of administrative sanctions for public and private servants, from a guarantee perspective.

**KEYWORDS:** corruption; administrative responsibilities; public servers; National Anticorruption System; Administrative Law Penalty.

Proclamo en voz alta la libertad de pensamiento y muera el  
que no piense como yo.

Voltaire

## I. NOTA INTRODUCTORIA

**H**ablar de corrupción en México es un tema que genera múltiples cuestionamiento: ¿Se puede acabar con la corrupción? ¿Cómo debemos sancionar los actos de corrupción? ¿Es nuestro sistema político un sistema corrupto? Me parece claro que cuando se nos cuestiona referente a la corrupción todos lanzamos la piedra y escondemos la mano, nos rasgamos las vestiduras cuando escuchamos que alguien realizó un acto deshonesto, pero nunca aceptamos nuestra responsabilidad en la comisión de algún de estos actos; tenemos arraigados en el subconsciente frases que nos enseñaron en la casa, en la escuela y en el trabajo: “El que no transa no avanza.” “Yo no pido que me den, solo que me pongan donde hay.” “Vivir fuera de la nómina es vivir en el error” “La amistad se demuestra en la nómina.” “De que lloren en mi casa a que lloren en la de él, pues que lloren en su casa.” Etcétera, todos hemos oído alguna vez estas máximas no escritas.

Por fortuna parece que esto está cambiando la sociedad mexicana ya no está dispuesta a tolerar los actos de corrupción tanto de los servidores públicos como de los particulares, nos hemos dado cuenta que la corrupción somos todos.

Es por ello que el 27 de mayo de 2015, se reformaron diversos artículos de nuestra norma suprema, propiamente en el artículo 113 de nuestro pacto federal, se establecen las bases para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, ésta institución es un cambio paradigmático en el combate contra la corrupción en nuestro país.

En cumplimiento a la reforma constitucional indicada el 18 de julio de 2016, se promulgo la Ley General de Responsabilidades Administrativas, norma que se encarga de reglamentar las faltas que pueden cometer los servidores públicos y particulares, así como los distintos procedimientos para establecer las sanciones administrativas correspondientes.

En este ensayo vamos a seguir un método *crítico*, en el cual se esbozará una reseña del contenido normativo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir estableceré un modelo elemental que sirva de guía para el análisis de los parámetros del procedimiento administrativo sancionador, es por ello que tomaré en cuenta que en campo del procedimental sancionador existe en la actualidad gran variedad y desorden en cuestiones terminológicas, a continuación, se propondrá un modelo unificador que permita la aplicación fáctica de la aplicación de las sanciones administrativas para servidores públicos desde un modelo garantista, teniendo siempre como faro, la validez lógico formal de la decisión procesal, asimismo empleare la *contrastación deductiva de teorías*, para poder determinar la falsabilidad de nuestras conclusiones obtenidas por el procedimiento anterior, es decir, un procedimiento administrativo sancionador acusatorio y adversaria, en el que se respeten los derechos fundamentales de los sujetos sometidos a él, así como las garantías de segundo orden de presunción de inocencia, proceso debido e imparcialidad, considerando que con ello se permite sentar las bases de una teoría procedimental integral, para ello, debemos en primer lugar, extraer conclusiones de las hipótesis normativas, por medio de la deducción lógica, estas conclusiones iniciales serán comparadas entre sí y con otros enunciados pertinentes, como lo son las diversas teorías que han tratado de explicar nuestro tema tratado desde el enfoque argumentativo del Derecho, con el sólo objeto de hallar las relaciones lógicas que existan entre ellas, para ello seguiré el siguiente procedimiento: a) establecer el esbozo del contenido de Ley General de Responsabilidades Administrativas, b) Indicar los Axiomas que rigen el procedimiento administrativo sancionador de responsabilidad de servidores públicos, c) Realizar un contraste de la coherencia interna

*Régimen legal mexicano de las responsabilidades administrativas*

Adrián POLANCO POLANCO

del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y d) por último contrastamos de modo empírico las conclusiones que pueden deducirse de ella, de este modo se permitirá descubrir hasta qué punto las nuevas conclusiones propuestas, satisfacen los requerimientos de la práctica.

Con base en el procedimiento indicado, se pretende realizar una correcta demarcación de nuestro objeto de estudio, que permita proporcionar un criterio que permita a los operadores de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, realizar un procedimiento acusatorio y adversarial.

La pregunta que se pretende contestar con estas consideraciones teóricas, es de vigencia para el Derecho administrativo sancionador, es decir, ¿Los procedimientos administrativos contenidos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, son respetuosos de los derechos fundamentales? Esta interrogante actualmente está en el panel de la discusión en la teoría del Derecho.

## II. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La facultad que tiene el Estado para castigar los actos contrarios a la norma es llamada *ius puniendi*, ésta tiene distintas vertientes, una en materia penal en la que se establecerán penas para quienes cometan un delito, y otra en materia de responsabilidad de servidores públicos en la que se norman sanciones de índole administrativa.

El procedimiento administrativo sancionador corresponde a la segunda de estas vertientes, es decir es el presupuesto indispensable para poder determinar la responsabilidad o no de un servidor público.

Podemos definir al procedimiento administrativo sancionador como la secuela dinámica de actuaciones para determinar la responsabilidad de los servidores públicos respecto de las infracciones administrativas que les sean imputadas.

El procedimiento sancionador consta de dos instancias distintas entre sí que cuentan con autonomía, la primera está a cargo del órgano instructor que realiza las investigaciones, propone las infracciones y sanciones, y un órgano sancionador que impone o desestima las sanciones propuestas. La segunda instancia a cargo del La Unidad de Responsabilidades Administrativas tratándose de faltas administrativas no graves, y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de resolver de manera definitiva la existencia de faltas administrativas graves.

La responsabilidad administrativa es autónoma de las responsabilidades penales, civiles, de extinción de dominio y de responsabilidad patrimonial, que pudieran establecerse por los mismos hechos.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, es la norma que se encarga de establecer los procedimientos descritos vigentes a partir desde

Dicha norma tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

De igual manera se establece la clasificación de las faltas administrativas dividiéndolas en graves, no graves y faltas de particulares.

#### A) FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, señala de manera taxativa que se consideran como faltas graves las siguientes:

- Cohecho
- Peculado

- Desvió de recursos
- Utilización indebida de información
- Abuso de funciones
- Actuación bajo Conflicto de Interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés.
- Tráfico de influencias
- Encubrimiento
- Desacato
- Obstrucción de la justicia

Estas son las faltas consideradas como graves, es necesario señalar que todas ellas esta tipificadas como delitos en el Código Penal Federal como se comprueba con el siguiente listado:

- Cohecho artículo 222 del Código Penal Federal
- Peculado artículo 223 del Código Penal Federal
- Uso ilícito de atribuciones y facultades artículo 217 fracción I inciso A, B, y C del Código Penal Federal
- Ejercicio abusivo de funciones artículo 220, fracción II
- Abuso de autoridad artículo 215 del Código Penal Federal y Ejercicio ilícito de servicio público artículo 214 del Código Penal Federal
- Delitos cometidos contra la administración de justicia 225, fracción I del Código Penal Federal
- Abuso de autoridad artículo 215 fracción XI del Código Penal Federal y Uso ilícito de atribuciones y facultades artículo 217 fracción I inciso D) del Código

### Penal Federal

- Enriquecimiento ilícito artículo 224 del Código Penal Federal
- Tráfico de influencias artículo 221 del Código Penal Federal
- Ejercicio ilícito de servicio público artículo 214 fracción III del Código Penal Federal
- Delitos cometidos contra la administración de justicia 225, fracción I
- Delitos cometidos contra la administración de justicia 225, fracción VIII

Es claro que nos encontramos en presencia de una violación al derecho fundamental del *non bis in idem* o cosa juzgada, en virtud del cual no se puede procesar dos veces a una persona por los mismos hechos sin importar si el procesamiento es civil, penal, extinción de dominio, administrativo, etcétera, ya que esta garantía tiene como finalidad evitar que el ciudadano sea sujeto de persecución Estatal de manera indiscriminada.

Como se ha establecido en la actualidad el derecho fundamental de cosa juzgada se ve violentado por la implementación de estas faltas graves, la justificación de su implementación en unos casos se pone como pretexto acabar con la corrupción y la impunidad de las faltas cometidas por los servidores públicos, lo cual me parece plausible, pero en este caso se realiza un flagrante abuso del derecho sancionador Estatal, es decir cada vez es más común encontrar concurrencia de sanciones administrativas y penales, ya que si estamos en presencia de dos causas penales, de una causa iniciada en el fuero penal económico y otra en el ordinario, por ejemplo, y ambas versan sobre los mismos hechos y contra la misma persona, nadie dudaría que ante tal circunstancia debe de aplicarse el principio del *non bis in idem*.

En cambio, un procedimiento se podría tramitar por un hecho en el ámbito penal y al mismo tiempo recibir una sanción administrativa y nadie dudaría en descartar la aplicación de dicho principio.

El derecho administrativo sancionador es una parte del *ius punendi*, estatal, se caracteriza por contar con un órgano administrativo que es el encargado de sancionar, ungido por la potestad punitiva, la reglamentaria y la fiscalizadora. Sin duda, una de las características principales de esta rama del derecho es que no exige un daño concreto a producido por el acto llevado a cabo, sino por la simple desobediencia a las normas de la Administración, por ello, se trata de un derecho primordialmente preventivo

La oposición doctrinaria, respecto de la protección extensiva de la eficacia negativa de la cosa juzgada, es decir se plantea que la violación y posterior sanción de normas penales, no son obstáculo a que los mismos hechos sean sancionados nuevamente por órganos administrativos, al respecto se han establecido como argumentos en contra se señala que no existe un nuevo juzgamiento ya que la sanciones administrativas son impuestas por un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, por lo tanto no estamos en presencia de un nuevo juzgamiento.

Analizando las diferencias de la cosa juzgada penal y cosa juzgada administrativa, consisten en que la primera es un producto de la jurisdicción, ya que sin cosa juzgada no hay jurisdicción, y en virtud de ella la decisión pronunciada por un juez, adquiere las calidades antes mencionadas: la irreversibilidad, la inmutabilidad, la certeza jurídica. Características que ni la legislación, ni la administración, pueden reunir en sus actos o determinaciones, ya que las leyes se derogan con otras leyes y los actos administrativos se revocan o modifican con nuevos actos.<sup>1</sup> “La Cosa juzgada administrativa es producida por un acto o norma en relación de coordinación con el resto del organismo estatal, y la administra-

---

<sup>1</sup> COUTURE, J. Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3ª ed., México, Editorial Nacional, 1981, p. 412.

tiva es producida por un órgano de relación de subordinación y jerarquización con el resto del organismo estatal”<sup>2</sup>

Ahora bien como ha quedado establecido tanto en materia administrativa como en materia jurisdiccional las resoluciones definitivas dictadas, adquieren la calidad de cosa juzgada, razón por la cual en ambos casos dichas resoluciones surten efectos positivos y negativos, procesales y extraprocesales, razón por la cual no nos parecen aceptables las objeciones señaladas.

Es decir, el principio *non bis in idem*, tiene como premisa que se evite la duplicidad de sanciones en caso de identidad de límites objetivos y subjetivos, es decir “no es posible sancionar una misma conducta del mismo sujeto, no sólo dentro del Derecho penal por sanciones previstas en varios tipos delictivos del propio ordenamiento punitivo, sino incluso tampoco por el Derecho penal (con la imposición de una pena o una medida de seguridad) por el Derecho administrativo sancionador (con la imposición de la sanción administrativa para la comisión de un delito, *v.gr.* un delito cometido por un funcionario público, que al propio tiempo constituye una infracción para la que se ha previsto una sanción administrativa por ejemplo una infracción disciplinaria).<sup>3</sup>

Por estas consideraciones se debe analizar la constitucionalidad y convencionalidad de estas faltas ya que parecen ser contrarias a la norma suprema de nuestro país.

## B) FALTAS ADMINISTRATIVAS NO GRAVES

La ley de la materia de igual modo nos indica la existencia de faltas no graves las cuales según el legislador lastiman menos a la sociedad, motivo por el cual la sanción de las mismas será menor.

Las faltas que encontramos que son actos u omisiones que transgredan con las siguientes obligaciones:

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> POLAINO NAVARRETE, Miguel, *Fundamentos Dogmáticos del Moderno Derecho Penal*, México, Porrúa, 2001, p. 280.

*Régimen legal mexicano de las responsabilidades administrativas*

Adrián POLANCO POLANCO

Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley.

Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley.

Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley.

V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.

VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo.

VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables.

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte.

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la

formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés.

Las faltas indicadas me parecen carecer de debida regulación ya que son muy ambiguas ya que su redacción es muy genérica y no permite establecer de modo claro el principio de tipicidad que debe contener una norma sancionadora es decir establecer claramente en qué consiste cada uno de los elementos que conforman la infracción administrativa, con lo cual se cumple con el principio de certeza jurídica en virtud del cual el ciudadano tiene conocimiento de las conductas que son motivo de sanción administrativa.

#### C) FALTAS DE PARTICULARES

El último tipo de faltas reglamentado son las faltas de los particulares, que si bien no son servidores públicos también son sujetos de la ley en estudio.

Serán faltas de particulares las vinculadas con faltas administrativas graves las siguientes:

1. Soborno.
2. Participación ilícita en procedimientos administrativos.
3. Tráfico de influencias.
4. Utilización de información falsa.
5. Obstrucción de facultades de investigación.
6. Colusión.
7. Uso indebido de recursos públicos.
8. Contratación indebida de ex Servidores Públicos.

Respecto de estas faltas solo nos queda manifestar que to-

das ellas ya se encuentran tipificadas como delitos por el Código Penal Federal, por lo cual solo resta manifestar que existe una nueva violación al principio de cosa juzgada en los términos ya indicados.

### III. Sujetos que pueden ser sancionados por la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Como hemos analizado son distintos los sujetos que pueden ser sancionados por esta norma, se ha ampliado el espectro de aplicación personal de las sanciones administrativas.

El sistema nacional anticorrupción establece que en las faltas de los servidores públicos también son partícipes los particulares motivo por el cual los señala como sujetos de sanción, veamos entonces estos sujetos.

#### *Servidores públicos*

Son las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### *Particulares*

Son los sujetos que no tienen la calidad de servidores públicos pero que por su actuar tienen vinculación directa o indirecta exclusivamente con faltas graves.

#### *Personas físicas*

Es el particular en su calidad de ente individual con capacidad de goce y ejercicio que con su actuar u omisión incurre en faltas graves indicadas por la ley en estudio.

## *Personas morales*

Es el particular en su calidad de ente colectivo con capacidad de goce y ejercicio que con su actuar u omisión incurre en faltas graves indicadas por la ley en estudio.

## IV. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

### A) LOS PRINCIPIOS LEGALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

La etapa de investigación del procedimiento de responsabilidad administrativa se regirá por diversos principios, en el entendido que los principios son aquellas directrices establecidas por el legislador para la substanciación del procedimiento, algunas veces los principios son confundidos con reglas de procesamiento.

De manera somera podemos indicar que los principios son siempre unidireccionales y sin ellos el procedimiento se desnaturaliza. Por otro lado las reglas de procesamiento son bidireccionales y nos indican de qué forma se debe de substanciar.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas retoma las ideas de utilitarismo procesal, en virtud del cual el procedimiento se debe de flexibilizar para poder impartir justicia y descubrir la verdad, tal y como lo indica nuestro artículo 17 Constitucional.

Parece que el paradigma procesal dominante, trae más problemas de los que pretende solucionar, es decir el discurso institucional y Estatal, nos dice que se está velando por la protección de los Derechos Humanos, por una tutela jurisdiccional efectiva, por la justicia y por la paz que nadie puede hacerse justicia por su pro-

pia mano, sin embargo hoy más que nunca existe una inconformidad monstruosa por la actividad del Estado y las resoluciones de Tribunales impartidores de justicia pronta y expedita, que se ha dedicado a satisfacer los cotos de poder de la clase dominante, hace más de tres siglos Votaire señaló de modo magistral:

Donde el peligro y la ventaja son iguales, cesas el asombro y hasta la compasión se debilita; más si un padre de familia inocente es entregado a las manos del error, o de la pasión, o del fanatismo; si el acusado no tiene más defensa que su virtud; si los árbitros de su vida no corren más peligro al degollarle que el de equivocarse; si pueden matar impunemente con una sentencia, entonces se alza el clamor público, cada cual teme por sí mismo, se ve que nadie tiene a salvo su vida ante un tribunal erigido para velar por la vida de los ciudadanos, y todas las voces se unen para pedir venganza.<sup>4</sup>

Es por ello que estas justificaciones del utilitarismo, que se basan en el supuesto bienestar común y el mantenimiento de la paz; criticando la propuesta de los derechos fundamentales, por considerarlos una figura fantasmal y abstracta, sin darse cuenta que los términos de bien común y paz social, son igualmente de fantasmales y abstractos; aclarado que la noción de derechos fundamentales, que impera en un estado constitucional democrático, no tiene nada de abstracta y es producto de muchos años de esfuerzos sociales, que se pretende tirar por la borda con los argumentos de la doctrina dominante, debemos recordar que “Los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por algún razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se les imponga alguna pérdida o perjuicio.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> VOLTIERE, *Tratado de sobre la tolerancia*, trad. Mauro Armiño, España, Diario público, 2010, p. 81.

<sup>5</sup> DWORKIN, Ronald, *Los Derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, p.37.

Es por ello que el garantismo se opone a la discrecional judicial, así como la intromisión del poder ejecutivo y legislativo por medio de actos de autoridad, en la esfera de lo indecible, es decir en los derechos fundamentales, esto en una primera acepción, y en segundo término, es claro que cuando existen normas procesales que no respetan el derecho fundamental al contradictorio procesal, es un problema normativo de vigencia o validez de las normas secundarias, por encontrarse en disputa ya sea por laguna legal o por antinomia.

Según una primera acepción, garantismo designa un modelo normativo de derecho: precisamente, por lo que respecta al derecho penal, el modelo de «estricta legalidad» SG propio del estado de derecho, que en él la no epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y de maximizar la libertad y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del estado en garantía de los derechos de los ciudadanos. En consecuencia, es garantista todo sistema penal que se ajusta normativamente a tal modelo y lo satisface de manera efectiva. Al tratarse de un modelo límite, será preciso hablar, más que de sistemas garantistas o antigarantistas *tout court*, de grados de garantismo; y además habrá que distinguir siempre entre el modelo constitucional y el funcionamiento efectivo del sistema.<sup>6</sup>

En una segunda acepción, garantismo designa una teoría jurídica de la «validez» y de la efectividad como categorías distintas no sólo entre sí, sino también respecto de la «existencia» o «vigencia» de las normas. En este sentido, la palabra garantismo expresa una aproximación teórica que mantiene separados el «ser y el deber ser» en el derecho; e incluso propone, como cuestión teórica central, la divergencia existente en los ordenamientos complejos...<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, (teoría del garantismo penal), trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandrés, Madrid, Trotta, 1995, p. 854.

<sup>7</sup> *Idem.*

El garantismo propone una visión integral del fenómeno jurídico y no meramente utilitario o legalista, para lo cual se emplea el método axiomático, es decir la dimensión sintáctica de la teoría, que comprende tres esferas la semántica, la pragmática y la sintáctica. “La primera está dedicada al contenido empírico e informativo de la teoría en relación con el derecho positivo que forma su universo de discurso. La segunda está dedicada a la finalidad explicativa de la teoría y al papel crítico y prospectivo que ésta plantea respecto del derecho, pero a partir del propio derecho. La tercera, finalmente, está dedicada a las relaciones sintácticas entre los signos de la teoría tal como resultan del método axiomático utilizado para la formación de sus conceptos y proposiciones.”<sup>8</sup>

El lenguaje del derecho es artificial y abstracto, y su valoración debe realizarse siempre teniendo en cuenta ese aspecto, para poder hacer una debida separación entre el ser y el deber ser, esto no se puede perder de vista para justificar la vigencia de una norma y no exponer argumentos extra jurídicos como lo es una tutela urgente, o que se diga que el proceso de cognición estorba, no utilizar los criterios del garantismo, proporcionan la coherencia y el sistema del derecho, es decir se proporciona la clausura operativa del Derecho; la semántica del derecho tienen una triple interpretación:

- a) La interpretación empírica que resulta del análisis de las normas jurídicas, tal como lo desarrolla la *dogmática jurídica*, este debe de basarse en las ideas de vigencia, validez y efectividad de las normas jurídicas en un plano vertical de superior a inferior, aquí nos encontramos en el campo de la deontología, analizando el Derecho desde el punto de vista interno.
- b) La interpretación empírica que resulta de la inves-

---

<sup>8</sup> FERRAJOLI, Luigi, *La teoría del derecho en el sistema de los saberes jurídicos*. Consultado en: <[http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la\\_teoría\\_del\\_derecho\\_saberes\\_jur\\_\\_dicos.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_teoría_del_derecho_saberes_jur__dicos.pdf), p. 1>.

tigación sobre los comportamientos regulados por las normas, tal como la desarrolla la *sociología del derecho*, en este aspecto se analizan los comportamientos humanos de los que las normas hablan, constatando el grado de efectividad de las normas, analizando el Derecho desde el punto de vista externo.

- c) La interpretación axiológica expresada por la valoración y la proyección del derecho, tal como propone la *filosofía política*, en este campo se analiza el derecho desde sus puntos interno y externo, para comprender si la norma jurídica no se ve afectado por problemas de antinomia o laguna, conforme al paradigma constitucional.<sup>9</sup>

Con base en estos parámetros resulta completamente contrario al estado de derecho constitucional, que se proponga evitar el proceso de cognición, es claro que esa propuesta únicamente propicia el decisionismo judicial, y con ello se violan las garantías primarias y secundarias de los gobernados, es claro que el proceso es una ciencia formal, al igual que todo el Derecho, y no es válido el argumento que el formalismo es un obstáculo para la impartición de justicia o para la tutela efectiva del Derecho, o pretender que el proceso es una estrategia que usa el demandado para retardar o no pagar las obligaciones contraídas, con estos argumentos solamente se propone un derecho procesal del enemigo, la propuesta del garantismo respecto del proceso:

Se trata de un modelo límite, sólo tendencial y nunca perfectamente satisfacible. Su axiomatización resulta de la adopción de diez axiomas o principios axiológicos fundamentales no derivables entre sí,

---

<sup>9</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Pricipia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, trads. Perfecto Andrés Ibáñez, Carlos Bayón, Marina Gascón, Luis Prieto Sanchís y Alfonso Ruiz Miguel, Madrid, Trotta, t. I, 2007, pp. 3-57.

que expresaré, siguiendo una tradición escolástica, con otras tantas máximas latinas:

A1 *Nulla poena sine crimine.*

A2 *Nullum crimen sine lege.*

A3 *Nulla lex (poenalis) sine necessitate.*

A4 *Nulla necessitas sine iniuria.*

AS *Nulla iniuria sine actione.*

A6 *Nulla actio sine culpa.*

A7 *Nulla culpa sine iudicio.*

A8 *Nullum iudicium sine accusatione.*

A9 *Nulla accusatio sine probatione.*

A10 *Nulla probatio sine defensione.*<sup>10</sup>

Con base en estos parámetros se debe interpretar el procedimiento administrativo sancionador, de lo contrario estaríamos violentando los derechos fundamentales del sujeto que sea procesado.

Por otro lado la doctrina dominante indica que en utilidad al bien común o la paz, se pueden establecer este tipo de figuras jurídicas, y las normas que las instituyan tendrán legitimación de toda la sociedad, este argumento es también inválido y peligroso. “Los fundamentos de la legitimidad del Poder Judicial y de su separación e independencia de los poderes políticos se identifican en suma con el doble papel de la jurisdicción: la verificación de la verdad, que requiere el carácter necesariamente libre y desinteresado de la búsqueda de lo verdadero a través de pruebas y contrapruebas; la tutela de las *libertades* –desde la libertad personal hasta la libertad de pensamiento, desde los derechos de defensa hasta las libertades políticas–, las cuales equivalen todas a otros tantos derechos de los individuos contra el poder y los intereses de la mayoría.”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, p. 93.

<sup>11</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*, trad. Miguel Carbonel, p. 11. Consultado en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/15/pjn/pjn2.pdf>>.

Además es claro que los derechos patrimoniales del Estado no pueden estar por encima de los derechos fundamentales del sujeto procesado, aclarando que los derechos patrimoniales no pueden ser considerados como fundamentales, en virtud que los derechos patrimoniales son transigibles, alienables, prescriptibles, atributos que no tienen los derechos fundamentales los que se definen como:

(...) todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status*, de personas de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor los actos que son ejercicio de estas.<sup>12</sup>

Con lo expuesto queda claro que la justificación extra legal, con la cual se pretende justificar la instauración de procedimientos cada vez más restrictivos de derechos fundamentales sin el debido derecho a la contradicción, se traduce en una violación a los derechos fundamentales, que deslegitima la actuación de los tribunales, además de proporcionar un nivel de discrecionalidad judicial, que se traduce en autoritarismo.

Es oportuno recordar que la elección de la formulación normativa (del enunciado legislativo, como diría Tarello, que resulta de la operación de fragmentación y recomposición del discurso legislativo) a la que hay que hacer referimiento para la calificación jurídica del

---

<sup>12</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales (Debate con Luca Baccelli, Michelangelo Bovero, Ricardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo)*, trads. Perfecto Andrés Ibáñez, Antonio Cabo, Miguel Carbonell, Lorenzo Cordoba, Marcos Criado y Gerardo Pisarello, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2009, p. 19.

caso, depende también de, y puede variar en relación a, posibles interpretaciones y valoraciones diversas de las pruebas y de los indicios que conciernen la *quaestio facti*.<sup>13</sup>

Los llamados principios de la etapa de investigación son los siguientes:

- a) *Legalidad.*
- b) *Imparcialidad.*
- c) *Objetividad.*
- d) *Congruencia.*
- e) *Verdad material.*
- f) *Respeto a los derechos humanos.*

## V. CONCLUSIONES

*Primero.* Estamos viviendo un cambio en la forma de sancionar la corrupción, en virtud de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

*Segundo.* La Ley General de Responsabilidades Administrativas, es un avance en la lucha contra la corrupción.

*Tercero.* Son sujetos de responsabilidad administrativa los servidores públicos y los particulares vinculado con faltas graves.

*Cuarta.* La reglamentación de las Faltas Graves son contrarias al principio de cosa juzgada, porque permiten que un mismo sujeto sea sancionado penal y administrativamente por los mismos hechos.

*Quinta.* Las Etapas de procedimiento de responsabilidades son adecuadas y permiten el establecimiento adecuado de un procedimiento acusatorio.

---

<sup>13</sup> MAZZARESE Tecla, *Lógica Derecho, derechos*, México, Fontamara, 2012, p. 85.

*Sexta.* Las facultades oficiosas de las autoridades rompen con la idea del proceso acusatorio, con lo cual existen aún dejos del sistema inquisitivo.

*Séptima.* La lucha contra la corrupción no puede ser justificación para violentar los derechos de los servidores públicos.

*Octava.* Estamos al inicio de un camino hacia un país sin corrupción sin duda este primer esfuerzo legislativo dará resultados en unos años, por lo cual debemos seguir analizando y criticando la norma para que se perfeccione.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ABBAGANANO, Nicola, *Diccionario de filosofía*, 2ª ed., trad. de Alfredo N. Galletti, México, FCE, 1974.

ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica (La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica)*, trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALVARADO VELLOSO, Adolfo, *La prueba judicial (reflexiones críticas sobre la confirmación procesal)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.

ALVARADO, Adolfo, y GUIDO, Aguila, *Lecciones de derecho procesal civil*, 2ª ed., Lima, EGACAL, 2011.

ARISTÓTELES, *Metafísica*, 3ª ed., México, Porrúa, 1973.

BENTHAM, Jeremías, *Tratado de las pruebas judiciales*, trad. Manuel Ossorio Florit, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1971.

CAPPELLETTI, Mauro, *La oralidad y las pruebas en el proceso civil*, trad. Santiago Sentís Meleno, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa- América, 1972.

- CARNELUTTI, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, t. II, 2005.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, t. III, 2008.
- COUTURE, J. Eduardo, *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3ª ed., México, Editorial Nacional, 1981.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Compendio de pruebas judiciales*, Santa Fe, Rubinzal y Culzoni, 1984.
- DÖHRING, Erich, *La prueba (su práctica y apreciación)*, trad. Tomás A. Banzhaf, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1972.
- FRAMARINO DEI, MALATESTA, Nicola, *Lógica de las pruebas en materia criminal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, t. I, 2006.
- GOLDSCHMIDT, James, *Derecho procesal civil*, trad. Leonardo Prieto Castro, Barcelona, Labor, 1936.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez, (sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso)*, 4ª ed., trad. Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 2005.
- , *Teoría de la acción comunicativa I (racionalidad de la acción y racionalización social)*, Barcelona, Taurus Ediciones, 1987.
- , *Teoría de la acción comunicativa II (crítica de la razón funcionalista)*, Barcelona, Taurus Ediciones, 1992.
- LUHMANN, Niklas, *El derecho de la sociedad*, 2ª ed., trad. Javier Torres Nafarrate, México, Herder, 2005.
- POLANCO BRAGA, Elías, *La dinámica de las pruebas en el procedimiento penal*, México, Porrúa, 2012.
- ROSENBERG, Leo, *La carga de la prueba*, 3ª ed., Buenos Aires, B de F Ltda, 2002.

- SENTIS MELENDO, Santiago, *La prueba (los grandes temas del derecho probatorio)*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1979.
- TARUFFO, Michele, *La prueba de los hechos*, 2ª ed., trad. Jordi Ferrer Beltrán, Madrid, Trota, 2005.
- TEUBNER, Gunther, *El derecho como sistema autopoietico de la sociedad global*, trad. Manuel Cancio Meliá y Carlos Gómez-Jara Díez, Lima, Ara editores, 2005.
- WESTON, Anthony, *Las claves de la argumentación*, trad. Jorge F. Malem Será, Barcelona, Ariel, 1994.
- WITTGENSTEIN, Ludwig, *Gramática Filosófica*, trad. Luis Felipe Segura, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM, 2007.